



环境法之树文丛

吕忠梅 主 编

《环境与健康法（学者建议稿）》 条文、理由及立法例

环保公益性行业科研专项后续研究课题组 编著



法律出版社
LAW PRESS · CHINA



环境法之树文丛

吕忠梅 主编

国家环保公益性行业科研专项“环境铅、镉污染的人群健康危害
法律监管研究”(201109058)研究成果

《环境与健康法(学者建议稿)》 条文、理由及立法例

环保公益性行业科研专项后续研究课题组 编著



法律出版社

LAW PRESS · CHINA

图书在版编目(CIP)数据

《环境与健康法(学者建议稿)》条文、理由及立法
例 / 环保公益性行业科研专项后续研究课题组编著. --
北京: 法律出版社, 2018

ISBN 978 - 7 - 5197 - 1893 - 0

I. ①环… II. ①环… III. ①环境影响—健康—环境
保护法—研究—中国 IV. ①D922.694

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2018)第 004706 号

《环境与健康法(学者建议稿)》

条文、理由及立法例

《HUANJING YU JIANKANGFA(XUEZHE
JIANYIGAO)》TIAOWEN, LIYOU JI LIFALI

环保公益性行业科研
专项后续研究课题组 编著

责任编辑 吴 昉
装帧设计 乔智炜

出版 法律出版社

总发行 中国法律图书有限公司

经销 新华书店

印刷 北京京华虎彩印刷有限公司

责任印制 胡晓雅

编辑统筹 法律教育出版社

开本 A5

印张 8.875

字数 246 千

版本 2018 年 1 月第 1 版

印次 2018 年 1 月第 1 次印刷

法律出版社/北京市丰台区莲花池西里 7 号(100073)

网址/ www.lawpress.com.cn

投稿邮箱/ info@lawpress.com.cn

举报维权邮箱/ jbwq@lawpress.com.cn

销售热线/010-63939792

咨询电话/010-63939796

中国法律图书有限公司/北京市丰台区莲花池西里 7 号(100073)

全国各地中法图分、子公司销售电话:

统一销售客服/400-660-6393

第一法律书店/010-63939781/9782 西安分公司/029-85330678 重庆分公司/023-67453036

上海分公司/021-62071639/1636 深圳分公司/0755-83072995

书号:ISBN 978 - 7 - 5197 - 1893 - 0

定价:35.00 元

(如有缺页或倒装,中国法律图书有限公司负责退换)

独木不成林

时间在生命的迁徙中留下足迹。2015年,调令到达时,拎着随身行李踏上单程火车,不回头地投入另一种忙碌中去。失去,还是获得?是个问题。

50岁开始的“北漂”生活,被学术活动填充了几乎所有的空余,不曾感受到孤独。

北京的环境法学家,以连续举办专题讲座的格调,表达了对一个新来者的接纳。一场又一场畅所欲言的学术讨论、其乐融融的师生交流,一度多一度的温暖对流在每个人心间。

北京的法学圈,以邀请参加学术交流的方式,传递着对一个“业余”学者的关注。为中国法学会三大论坛发言或主持,一次又一次的观点碰撞、不同法域的思维纷呈,一刻深一刻的启迪激荡着每个人的脑海。

还有,在国家环境与健康论坛上与环境医学学者一起访谈、在排污许可证制度改革国际研讨会上与环境执法者探讨、在全国环境保护工业协会“治霾在行动”年会上呼吁环境保护须强化法治思维与法治方法、主持学生模拟环保法庭大赛、参加环境立法修改论证会、主持环境司法研究中心会议……一处又一处的跨学科对话、多种方法的全景观察,一分宽一分的视野提升着每个人的境界。

这就是曾经向往的氛围吧。有来自不同学校的学术联盟,有多方发起的理论研讨,有多种观点也多了关爱,有争论交锋也多了同舟共济。学术观点一直都可能不同,当质疑、辩论、分歧在催化着学者之间的感情,一切都不再是问题。也许,不是每个人都可以对环境法学科做出巨

大的贡献,但每个人都始终是别人思想的扩音器和放大器,正如别人——这个学术共同体中的每个人——也始终是这个人思想的扩音器和放大器一样。

只是,在北京的夜晚,环境法树会时常浮现在眼前,挥之不去。那棵慢慢成长着的小树,秋风落叶,雪雨冰霜。真的是在不经意间得到,在恋恋不舍中失去吗?也许,我欠下的不仅是一个告别。

离开武汉后,向中南财大提出了辞去学术职务的申请,将湖北省环境资源法学会的职务做了交接,也不再担任湖北经济学院的学科带头人。一心想做一个名副其实的“业余学者”,保持一份真正的学术兴趣,做自己有能力的事情。也是为了告别,我将七年前为《环境法树文丛》写的总序——“小树慢慢长”放到微信上,请大家和我一起,重温一棵环境法小树的成长。

春节时,有学生在微信朋友圈内放了一张他们种下的“环境法树”照片:白梅盛开、春意盎然。在“俏也不争春,只把春来报”的悠然中,惊觉“独木不成林,一花难成春”的落寂,心底涌起的潮湿阻滞了“点赞”的手指。

伟大的思想不如伟大的行为,无须吹擂;若是无法成就伟大的事,就用伟大的方法,去做微小的事!我能做的,是带上《环境法树文丛》继续前行,让这棵树上的枝叶与果实融入环境法森林;让“风景这边独好”的淡然与环境法花园的锦绣相互依偎,灿烂环境保护的春天。

于是,有了现在变脸但不变心的《环境法树文丛》。希望从今以后,能够有更宽的选稿范围,发现更多的优秀作者,培养更多的学科团队,成为更多环境法研习者的选择。

感谢这半年的收获,这是学者之交当之无愧的奖赏;感谢这半年的活动,这是学问之路不可或缺的阅历;感谢这半年的尚不如愿,这是学术之岸必须奋力前行的理由。

吕忠梅

2016年2月26日于北京

小树慢慢长

(代总序)

时间是一把筛子,漏走的是岁月,留下的是回忆。

二十多年前,还不知道目标总是在不确定的未来时,埋下了一粒环境法的种子,在期待着环境法树生根、发芽、开花、结果的日子里,拨开重重阻碍与琐碎,一直朝着目标前行。回望时才知道:时间曾经以各种方式来过又走了,一切看上去都平静如水,波澜不惊。

水是千年的风,风是千年的水。

环境法树在昼夜了无痕迹的交替中渐渐生长,静坐在时光的怀里,感觉着根须前行时不屈的努力,觊觎着新枝抽出时专注的神情,触摸着树干伸展时细微的叹息。风吹过,留下一片絮语;雨打来,带走一点落寂。每当我走进课堂,站在讲台上,望着眼前一张张充满着朝气的脸,骄傲与自豪油然而起:因为有你们,环境法才长成了一棵树,一棵有枝枝蔓蔓、有生生不息的活力与动力的树,而不是一根无本之木的电线杆,一根没有枝叶、没有生长的活力与动力的电线杆。于是,总在讲述环境法树的故事,告诉大家,在我的心中,每一个人、每一点进步、每一份成绩都可能成为这棵树上的一片叶子、一朵小花、一颗果实。其实,自从有了环境法,从来不缺少快乐、喜悦和欣慰,也少了烦恼、皱纹和白发。

从1985年两个人的环境法教研室,到现在的环境资源法研究所,有了自己的硕士点、博士点;从四处找人、找钱编一本简明环境法辞典,到目前承担多项国家级省部级科研项目、地方立法研究项目,有了自己的网站、刊物;从四处寻找合作伙伴,到当下国际国内的邀请不断、交流与

合作日益广泛,有了自己的特点、成就。环境法树的年轮清晰可见:1989年,第一个环境法教授受聘;1993年,增加了一名环境法副教授;1997年,在经济法专业内开始招收环境法方向硕士研究生;2000年,环境法硕士点成立;2001年,独立招生;2004年,开始在民商法专业招收环境民法方向博士研究生;2005年,环境法博士点成立;2006年,独立招生。一批又一批的学生,一项又一项的课题,一年又一年的辛勤,环境法树根深了、枝繁了、叶茂了,伸展的枝干有力了,垂下的绿荫成片了,吸收的养分充足了。

小树慢慢在长大,成长的日子充满着不确定。

一些曾经的环境法人如今已经远离,一些满怀梦想的淘金者来了又失望而去,一些拔苗助长者成了环境法园地里经常的游客,一些坚守者从来不曾放弃。当今世界,到处充满着诱惑、机遇随时出现在左右、信息以秒为速度在更新,生活在这样的时代里,实在是既万幸也不幸。瞬息万变的机遇、铺天盖地的信息使地球变得越来越小,我们可以站在寂寞的前人肩头而不必忍受前人的寂寞,却也遭遇了前人绝对不可能想象的喧闹与浮躁,可能成为在信息的汪洋大海中到处碰壁的头头苍蝇,在被误导、被蒙蔽、被扭曲、被抛弃的犹豫、恐惧与彷徨中迷失,与目标渐行渐远甚至背道而驰。这个时代,面对经常的南辕北辙,要找准目标并且不停前行,必须有坚定的信念、坚强的神经与坚韧的毅力。

历史一直都掩藏在现实之中,从事环境法研究和做任何一件事情一样,最需要的是定位。学术研究领域,是一个典型的由认知控制的世界,认知决定着我们的行为。定位的价值不在于完成了多少环境法论著,而在于决定是做学问还是写文章,或者说是什么写文章。学者与写手的最根本区别与其说是性格,不如说是抱负,毕竟人各有志。在中国目前的情形下,环境问题备受关注,环境保护已经成为从政治家到黎民百姓最经常谈论的话题,写一些应景的文章、做一点庸医开药方的事情、出一两部人云亦云的书十分容易。但是,如果要做学问,就必须扪心自问:你的文章是写给谁看的,它的寿命应该有多长?五十年甚至一百年以后是否还会有人参读,文章中的思想是否还能给后人带来启迪?只有想清楚并回答了这些问题,才会有不计得失的勇气,突破思想、情绪、身体的层

层包围,让大脑始终保持与真我的联系,不被浮尘、面具所蒙蔽。环境法内功的修炼,就是学术品质、素养、能力、精神的凝聚,选择学界喧闹中的沉静,一心只为环境法的发展,就必须经受住诱惑。

做暂时的还是永久的胜者,是一个选择。

每一个进入或者准备进入环境法研究领域的人都面临着这种选择,选择本身即是一种态度。做暂时的事情,只要善于抓住一时一事便可,是机会主义者;做阶段性的事情,只要能够看到眼前就行,是实用主义者;做永久的事情,却需要在舍弃中获取,执着于某一件事情,是理想主义者。其实,暂时性的胜利是有限的,因为机会永远公平,你在得到一个机会的同时也失去了另一个机会。阶段性的成功是不可靠的,因为实用的功能总会被时间淘汰。因此,你应该做永久的事情,成为永久的胜利者。学术的辞典中不应该有泡沫,研究的领地里当然要拒绝炒作。

我知道,自己远不足以成为战略领袖,也不可能任何事情都做得完美。但我明白,可以专注地做一件事情——培养人才,通过自己的言传身教,让他们养成领袖之风、成为栋梁之材。毕竟,人生无轮回,事业有轮回。一个学科的发展、一种学术理论从产生到完善,绝非一个人或几个人、一年或者几年就能完成的事情,尤其是像环境法这样的充满革命性、交叉性、互动性的新兴学科,有许多理论需要探索,有许多途径需要开辟,有许多方法需要践行,更需要多人的努力、合作与传承。

一个人在黑暗中行走是孤独的,手拉着手一起走才会快乐。

有些事情似乎不容选择,而是宿命,只有时间担当着主角,而命运中的当事者却浑然无知。环境法树上的枝条与叶子连在一起,成就了勇往直前的力量。在这里,无论先后、不管大小,大家都在同一起跑线上,集中起奋发向上的精神,朝着共同的目标前进。虽然并不是每一步都那么美好,也许并不是每个人都那么合适,但其中的成员都有着一样的热情与信念,愿意参与这份坚持,对自己所做的事情充满热爱。都在努力地学习、认真地思考、踏实地工作、积极地争取。我不断地在提醒自己,所做的一切都是过程而不是结果,是经历而不是成绩。

每一次课题申报,每一次学术会议,每一次论文答辩,同事和学生的投入与热情,时常让我感动。但我却总是不动声色地将表扬藏在心里,

毫不留情地把批评告诉他们。只有不断发现问题,才能进步,不至于被暂时的、阶段性的成果而冲昏头脑,沉湎于自己的兴奋与成就感不能自拔。课题成果完成、毕业论文答辩通过都只是一小步,离目标还有从地球到月球的距离。

环境法树挂果了,等待收获的喜悦掩藏不了也无须掩藏。也许这些果实还有点青涩,尚待成熟;也许它的养分还不够充足,还须汲取。我只想采撷一部分,来请大家品评,其中有近年来环境资源法研究所承担的课题成果,有博士学位论文和优秀的硕士学位论文。一个人或一群人的思想试验的结果只有经过众人的评判才可能被认同或被唾弃。环境法树只有在与相关学科和法学各学科不断的交流与相互启迪中,才能获得更丰富的营养,生长得更加茂盛。

推开初冬的窗户,环境法树在夜空里熠熠生辉,我举起心中的希望,邀明月,共皎洁!

吕忠梅

2007年11月22日于宜昌

控制环境与健康风险:环境法的转型

(代序)

2016年5月23日,第二届联合国环境大会在内罗毕召开,193个国家的决策者共同商讨因环境变化引起的人类健康问题,大会发布的“健康星球、健康人类”报告显示,全球23%的死亡人数与环境污染有关,超过1/4的5岁以下儿童因环境原因死亡。环境与健康问题成为当今人类必须面对的严重威胁,改善环境已成为保证人类健康发展的迫切任务。

2016年8月19日,习近平总书记在全国卫生与健康大会上强调:“健康是促进人的全面发展的必然要求,是经济社会发展的基础条件,是民族昌盛和国家富强的重要标志,也是广大人民群众的共同追求。”2016年10月,中共中央政治局审议通过《健康中国2030规划纲要》,从影响健康的外部因素出发,将环境保护纳入健康保障体系并进行了专章规定,提出了“推进健康中国建设,要坚持预防为主,推行健康文明的生活方式,营造绿色安全的健康环境,减少疾病发生”的行动要求。这既是中国对“健康星球、健康人类”问题的积极回应,也是中国实现全面建成小康社会百年奋斗目标的内在需求。

我们知道,人体中含有大量的化学元素。这些元素中,除碳、氢、氧、氮能形成各种体内的有机物质以外,其他元素都各以一定的化学形态和结构形成各种生物配合体、功能蛋白质、酶等存在于人体组织中,或作为组成人体结构的材料,或作为血氧运输的载体,或作为酶的激活剂,或作为体液中电解质平衡的调节剂,或作为人体细胞间的信息传递的通信

员,这些元素协同作用,共同实现人体的新陈代谢功能。

人类在进化过程中,与自然环境形成了基本平衡的生态适应机制,机体中的微量化学元素与地球储存的丰度呈正相关性。环境中有些元素对人体是必需的,有些是非必需的。而人体中任何一种化学元素超过一定的阈值都会成为对人体有害的元素。例如,铁是人体必需的元素,具有造血、组成血红蛋白、传递电子和氧、维持器官功能的作用,但人体摄入过量的铁,就会损伤胰腺和性腺,甚至引起心衰、糖尿病和肝硬化。

随着人类新技术的发展和对地球资源的开发利用,不但开发了大量储存于地球内部的化学元素,而且人工合成了许多新的物质,产生了人体过量摄入或者无法降解的问题,因而对人体健康构成危害。如被称为震惊世界的日本公害病之一——痛痛病,就是因为人体摄入了过量的镉而痛不欲生;一百多年前,瑞士人缀勒因发明了“滴滴涕”而获得诺贝尔奖,现在因其对环境和人体造成巨大危害而被许多国家列为禁用品。据统计,已有 96000 种化学品进入了人类环境。这些化学品在给人类生活带来巨大利益的同时,也带来了大量的环境问题,成为对人体健康有巨大威胁的“潘多拉魔盒”。

科学家发现,环境污染对人体健康的危害,很大程度上与人体对环境中某些元素具有的巨大富集效应有关。美国科学家在长岛河口区的实验发现:大气中“滴滴涕”浓度很低,但经过食物链放大,进入人体的“滴滴涕”浓度可达大气中“滴滴涕”浓度的 1000 万倍以上:大气中“滴滴涕”——浮游生物(富集 1.3 万倍)——小鱼(富集 14.3 万倍)——大鱼(富集 57.2 万倍)——水鸟(富集 85.8 万倍)——人体(富集 1000 万倍)。许多因环境污染引起的人体健康受害都是由于食物链和生物富集放大的结果,如日本水俣病、痛痛病、四日市哮喘等。

对人体健康有影响的环境污染物既有来自工业生产过程中形成的废水、废气、废渣,也有人们在消费工业品的过程中所形成的生活废弃物,如使用含磷洗涤剂排放的废水、丢弃的电子产品等。环境污染物往往会造成不特定多数人的健康受害,这是因为其具有两个明显的特点:一是影响范围大,所有的污染物都会随生物地球化学循环而流动,并对所有的接触者都产生影响;二是作用时间长,许多环境污染物具有生

物毒性,在环境中及人体内的降解速度较慢。

环境污染物进入人体的主要通道是呼吸道和消化道,也可经皮肤和其他途径进入。污染物进入人体后,由血液输送到人体各组织。不同的有毒物质会在人体的不同组织内分布。一般来说,重金属多分布在人体的骨骼内,而“滴滴涕”等有机农药则储存于脂肪组织内。毒物长期在人体组织内隐藏并富集,由此极易造成对机体的潜在危险。

各种污染物在体内经生物转化后,经肾、消化管和呼吸道排出体外,少量经汗液、乳汁、唾液等各种分泌液排出,也有的通过皮肤的新陈代谢到达毛发而离开机体。但除很少一部分水溶性强、相对分子质量极小的污染物可以原物排出体外,绝大部分都要经过某些酶的代谢或转化,从而改变其毒性,增强其水溶性而易于排泄。人体的肝、肾、胃肠等器官对污染物都有一定的生物转化作用。其中以肝脏最为突出。污染物在体内代谢过程中,一般的有毒物质可能减少毒性而解毒;但也有一些物质可能增大活性,如农药 1605 在体内氧化后毒性更大。

人体除了通过蓄积、代谢和排泄三种方式来改变污染物的毒性外,机体还有自适应和耐受机制,但机体的耐受是有限的,一旦超过限度,人体就会出现中毒甚至死亡。不同的污染物对机体危害的临界浓度和临界时间都有不同,当环境污染物在体内蓄积达到中毒阈值时,就会发生危害。

环境污染对人体健康造成的危害可分为急性危害、慢性危害和远期危害。当污染物在短期内大量侵入人体时,常会造成急性危害。历史上的公害事件,都是急性危害的例子。当污染物长期以低浓度持续不断地进入人体时,则会产生慢性危害和远期危害。如大气低浓度污染引起的慢性鼻炎、慢性咽炎,以及低剂量重金属铅引起的贫血、末梢神经炎、神经麻痹、幼儿脑受危害而引起学习和注意力涣散等智力障碍等。环境污染物对人体的远期危害主要是致癌、致畸、致突变作用。资料表明,人类癌症由病毒生物因素引起的不超过 5%,由放射性物理因素引起的也在 5% 以下,由化学物质引起的约占 90%。而致癌的化学物质中,有相当一部分是环境污染物。例如,砷化物、石棉纤维、煤烟中的苯类、二氧化硫、农药等。

可见,环境污染的损害后果并不止于对环境本身的损害,当大气、水体、土壤等环境介质受到损害之后,也会通过多种途径迁移转化导致对人体健康的损害。如果说环境污染对环境本身的侵害通常是有形的、明显的,这些污染物在作用于人体后就会复杂得多。人类周围存在各种环境致病因素,对人体健康的影响呈现出“潜伏期—病状期—显露期—危险期”的发展过程,实际上是有毒物质的“量变”引起人体生理机能的“质变”过程。

在世界上,谈到环境保护,“科技+法律”是治理污染的不二法门。环境法的产生和发展与解决环境污染造成的健康损害问题密切相关。工业革命带给人类的,既有对自然环境开发利用规模和速度的日新月异,也有对自然资源的严重破坏和污染。世界范围内发生的引发社会动荡的环境污染事件都直接与损害人体健康有关,比如我们熟知的“伦敦烟雾”事件、“马斯河谷”事件、“多诺拉烟雾”事件、“水俣病”事件、“痛痛病”事件、“米糠油”事件、“四日市”事件等。这些事件的发生,引发了人们对传统法律的反思,由此产生了以控制环境污染损害人体健康为主要目的的环境立法,这一时期的环境法在控制环境污染方面发挥了积极作用。但并未遏制环境问题由局部问题演变成为全球性问题、从对个体的健康损害发展成为对公众生命健康的威胁,也没有阻止一些老的环境问题以新的形式呈现在世人面前,比如气候变化、生物多样性破坏、全球性酸雨、臭氧层空洞等,这些问题促使环境法理论与实务进一步反思,引发了环境法理论与实践从“损害控制”向“风险控制”的转变。“风险控制”型环境法依然以保障人的健康为核心。如果我们把环境法的发展分为两种类型,“损害控制”型环境法的规制重心在于“如何救济损害”;而“风险控制”型环境法规制的重心在于“如何不让损害发生”。这是因为,环境污染引发的健康问题,等到损害后果发生时,任何救济措施都将无济于事;生命和健康的损害,多少金钱赔偿都无法逆转。

1984年,苏联“切尔诺贝利”核事故的爆发给世人敲响了警钟,环境与健康风险日益成为现代环境问题的主导类型。传统环境保护是人们所熟知的环境污染和自然资源消耗,从范围上来看是区域性的,从危害表现来看是急剧性的、危害期限一般较为短暂,消除这些危害相对来说

较为容易。但第二次世界大战以后,化学工业、核工业、生物技术的迅猛发展带来了对人体有毒的人工化学品、具有放射性污染的核废物、造成臭氧层空洞的氟利昂、造成人体危害的重金属等,其造成的健康问题具有明显的风险发生交互性、因果关联不确定性、风险泛在性、部分危害后果不可逆性等特征。面对严峻的环境形势和不确定的环境风险,单一封闭的管控体系已不足以有效预防风险、应对风险,如何建立面向未知而决策的制度体系,既给相关制度的建构带来了巨大的挑战,也给环境法的转型带来了新的机遇。面对环境与健康风险,依然靠“法律+科技”,但无论是法律还是科技都必须“鸟枪换炮”,实现由“后果控制”向“风险预防”的转变。

当前,各国的环境与健康立法可分为两种模式:一种是分散立法,以美国、日本等为代表,将环境与健康风险管理规范分散规定在各环境要素保护法或者环境单行法中,建立以保障人体健康为核心的环境标准体系和以环境与健康风险评估制度为核心的法律制度体系、环境与健康风险评估框架等,比如美国有 27 部法律中有环境与健康的相关规定;另一种是专门立法,2008 年韩国颁布了世界上第一部《环境与健康法》。我们在承担环境保护部环保公益专项课题“环境铅、镉污染的人群健康危害法律监管研究”的调研过程中,充分总结了国内环境与健康风险管理及立法经验,认为应根据我国的实际情况,在条件成熟时,进行专门立法。作为该课题的研究成果之一,我们提出了《环境与健康法(学者建议稿)》初稿。课题结项后,研究并未停止,在环保部政研中心的支持下,我们继续以原课题组的核心成员为主体组建新的课题组,对已经提出的立法建议展开调研、进行比较研究,对立法建议予以进一步完善。为此,新课题组提出了经过修改的《环境与健康法(学者建议稿)》,并对立法理由及立法例进行了详细说明,以供立法者和研究者参考。我们认为:

环境与健康专门立法必须体现“健康优先”的立法理念。环境保护的根本目的在于保护人的健康生存与发展,在环境保护工作中,当经济利益与公众健康利益发生冲突时,必须首先满足公众健康利益的需要。我国现行《中华人民共和国环境保护法》已经确立了“保护优先”原则,这一原则在环境与健康专门立法中的体现应该是“健康优先”。为此,

我们从如下方面进行了设计:一是建立基于健康基准的环境标准制定、修订机制;二是将公众健康保障纳入环境规划长期目标;三是将健康影响评估作为核心内容纳入建设项目环境影响评价和规划环境影响评价;四是对于污染场地修复后再利用的区域开展健康风险评估;五是以健康风险为重要约束条件进行环境功能区划划分管理等。

环境与健康专门立法必须是“风险管理”型法律。传统的“权利救济、损害弥补”的事后救济方式无法应对环境与健康问题,需要我们以“风险管理”思维来构建环境与健康法的理念和体系。为此,我们按照世界上普遍接受并较为成熟的“风险评估—风险管理—风险沟通”规制框架设计了环境与健康法的体例结构。第一章总则,对《环境与健康法》的立法目的、适用范围、基本原则、监管体制等进行规定。第二章规划与标准,对环境与健康的规划制定和标准完善进行规定。第三章风险评估,对环境规划、建设项目、污染场地、新技术和新物质进行健康风险评估制度设计。第四章风险管理,规定了风险调查、风险监测、风险区划等风险管理制度。第五章风险沟通,从信息公开、有毒有害物质登记、扩大参与等方面提出加强风险沟通的措施。第六章安全事故处置,对环境与健康事件的应急处置和责任追究进行规定。第七章附则,对相关术语进行解释及对实施时间进行规定。

环境与健康专门立法必须是“中国”的法律。环境与健康风险并非单一的科技风险,也是经济风险、社会风险,甚至是政治风险,其既具有明显的地域性特征,更与一个国家的经济社会发展模式、社会结构、传统文化紧密相连。制定环境与健康法,必须透彻地了解中国的环境与健康问题现状、中国的环境与健康立法需求、中国的环境法律制度体系、中国的环境文化,避免对国外立法“囫圇吞枣”。为此,我们以铅、镉污染危害人群健康为样本,进行实地考察、实验室样本分析,将美国成熟的儿童血铅评估模型进行中国化改造并进行回归模拟计算,研究中国的铅、镉环境污染危害人群健康调查技术指南,分析中国的环境与健康立法现状、发现立法需求,制度设计上与现有立法充分衔接,等等。这部稿子的作者,既是“环境铅、镉污染的人群健康危害法律监管研究”课题组的主要成员,参与了该课题的重要研究工作,同时,也作为该课题后续研

究——“环境与健康立法必要性与可行性”课题组的主要成员，完成了《环境与健康法（学者建议稿）》及其说明的撰写。其中，吕忠梅、黄凯、张忠民、夏勇为《环境与健康法（学者建议稿）》法律条文的主要撰稿人；黄凯为《环境与健康法（学者建议稿）》的立法说明及立法理由的撰稿人，吕忠梅、张宝、周宜开、陈建伟、叶湘临、王琳、张宏志、杨珂玲、胡向阳等为立法理由和说明提供了研究报告和论证等相关资料。全书由吕忠梅、黄凯统稿。在这里，我要特别感谢北京科技大学段小丽教授为课题组提供了大量宝贵的参考资料并授权刊登她牵头翻译的《韩国环境与健康法（试行）》，感谢中南财经政法大学尤明青副教授和他的团队为课题组提供的翻译资料。应该说，这是真正集体智慧的结晶，是“环境铅、镉污染的人群健康危害法律监管研究”课题组及其后续研究课题组成员以及为课题提供帮助和支持的各位专家学者们共同的成果。

在第二届联合国大会上，联合国环境规划署执行主任阿奇姆·施泰纳说：“健康的地球能让人类健康的小船扬帆远航，也会促进经济和社会蓬勃发展。在环境健康方面不断地发展和进步，我们才得以维护我们自己的幸福。环境始终应当成为人类福祉的庇护所，而不会成为伤害人类的刀口。”我们期待着《环境与健康法（学者建议稿）》能够为“健康中国”风帆高扬贡献一份力量。

吕忠梅

目 录

关于《环境与健康法(学者建议稿)》的说明	001
《环境与健康法(学者建议稿)》	018
《环境与健康法(学者建议稿)》立法理由及立法例	030
第一章 总则	030
第二章 标准和规划	094
第三章 风险评估	119
第四章 风险管理	145
第五章 风险沟通	176
第六章 安全事故处置	199
第七章 附则	217
附录	226
《“健康中国 2030”规划纲要》(节选)	226
《国家环境与健康行动计划(2007—2015)》	227
《国家环境保护“十二五”环境与健康工作规划》	237
《国家环境保护“十三五”环境与健康工作规划》	245
《突发环境事件应急管理办法》	250
《韩国环境与健康法(试行)》	256